SENADO **SECRETARIA** DIRECCION GENERAL DE COMISIONES	XLIIa. LEGISLATURA Cuarto Período
	CARPETA Nº 1014 de 1987
COMISION DE CONSTITUCION Y LEGISLACION	DISTRIBUIDO Nº 192 de 1988
Mayo de 1988	**Sin corregir por los oradores**

L E Y O R G A N I C A M U N I C I P A L

Modificaciones

Versión taquigráfica de la sesión de la Comisión del día 12 de mayo de 1988

Preside : Señor Senador Gonzalo Aguirre Ramírez (ad hoc)

Miembros : Señores Senadores Juan Carlos Fá Robaina, Dardo Ortiz y Américo Ricaldoni

Invitados Especiales: Miembros de la Mesa del Congreso Nacional de Ediles, señores Emir Acosta, Carlos Arezo, Walter H. Campanella, Oscar Gadea, Raúl Giordano, Walter H. Dodera, Rodolfo Rosso y Julio Trobo

---

SEÑOR PRESIDENTE.- Está abierto el acto.

(Es la hora 14 y 47 minutos)

En primer lugar, queremos agradecer la presencia de los señores miembros de la Mesa del Congreso Nacional de Ediles a la sesión de hoy de la Comisión de Constitución y Legislación. En esta sesión tenemos la intención de comenzar con el estudio del articulado del proyecto de Ley Orgánica de los Gobiernos Departamentales. Quienes nos visitan en la tarde de hoy, conocen el tema mucho mejor que nosotros, puesto que son sus verdaderos autores.

Como ustedes saben, en lo personal me tocó tomar la iniciativa para que se le pudiera dar estado parlamentario y trámite al proyecto, por cuanto el Congreso Nacional de Ediles como tal, de acuerdo con la Constitución, no tiene iniciativa legislativa. Debemos consignar en la versión taquigráfica de esta sesión, que en los hechos la preocupación por articular un anteproyecto que permitiera sustituir la vieja Ley Orgánica de los Gobiernos Departamentales --o Ley Orgánica Municipal, como se la ha conocido desde 1935-- ha partido de los integrantes de las Juntas Departamentales de todo el país.

Por consiguiente, como los señores ediles conocen el tema mejor que nosotros, el propósito de esta convocatoria es conversar sobre los aspectos generales del proyecto y sobre las razones que los han llevado a tomar la iniciativa de presentar un anteproyecto sobre una materia tan delicada y compleja como la que sin duda nos ocupará durante un largo tiempo en el transcurso de este año.

Doy la palabra al señor Presidente de la Mesa del Congreso Nacional de Ediles.

SEÑOR AREZO.- En primer lugar deseamos agradecer a la Comisión de Constitución y Legislación del Senado por recibirnos en su seno.

Durante el transcurso de este período, y por mandato de los diferentes Congresos Nacionales de Ediles que hemos realizado tanto en Maldonado como en Rivera, se designó una Comisión para elaborar el anteproyecto. En él tuvieron intervención diferentes Juntas del país y actuaron representantes de los distintos partidos políticos.

Durante casi un año estuvimos sesionando en el interior del país y en Montevideo e hicimos un estudio general de la ley vigente, que para nosotros representa una norma vetusta y obsoleta, la cual ha sido modificada por las distintas Constituciones y, además, en forma tácita e implícita, por leyes que derogaban muchas de sus disposiciones. Por esos motivos, nos encontramos con una serie de dificultades para interpretar diferentes normas en materia departamental.

Por mandato de los Congresos respectivos, se designó una Comisión y se elaboró un anteproyecto que fue aprobado por aclamación en el Congreso Nacional de Ediles celebrado en la ciudad de Rivera.

En el día de hoy se realizó una reunión de Presidentes de Juntas Departamentales con el fin de designar una delegación para concurrir a esta sesión de la Comisión.

Debemos agradecer la deferencia que ustedes han tenido ya que en principio habíamos pensado presentar este anteproyecto en la Cámara de Representantes, pero dado que el señor Senador Aguirre lo elevó en esta Cámara, solicitamos la entrevista a esta Comisión a los efectos de agilizar los trámites porque consideramos que, en lo posible, es importante que este proyecto pueda ser discutido y sancionado en 1988.

Nuestro trabajo se basa en los antiguos proyectos elaborados por el profesor Sayagués Laso en la década del cincuenta, y luego actualizados por la Cámara de Representantes en la década del sesenta, concretamente en 1969, en la legislatura que presidió el actual señor Senador Batalla. Debo aclarar que tratamos de introducir todas las modificaciones que se adecuan al sistema actual de nuestra Constitución. Fundamentalmente, nos hemos dedicado a realizar modificaciones dentro del marco constitucional --ese fue nuestro objetivo-- y en tal sentido hemos dejado de lado aquellos aspectos relativos a la materia municipal que pudieran implicar modificaciones a la Constitución. Quiere decir que el proyecto se adecua perfectamente al marco constitucional vigente, y en este sentido entendemos que los 160 artículos que lo componen no lo exceden.

En el día de hoy, la reunión de Presidentes de Juntas Departamentales también resolvió solicitar un apoyo a los diferentes partidos políticos y a la Asamblea General, porque aspiramos a que exista una voluntad política para modificar la actual ley, que ya tiene 53 años de vigencia.

En principio, este es el panorama general de los pasos realizados. A lo largo de los años, muchos Congresos de Ediles discutieron esta norma, analizaron las posibles modificaciones, pero nunca se pudo lograr una herramienta de trabajo. Es decir, en diferentes Congresos de Ediles y reuniones de Juntas Departamentales se veía la necesidad de modificar la ley y que se elevara un proyecto al Parlamento; pero a nivel de ediles, esto recién se logra ahora por primera vez. Hay voluntad unánime de todas las tendencias políticas en cuanto a la necesidad de modificar la Ley Orgánica Municipal. En ese sentido, entónces, podemos ratificar el apoyo y la voluntad política de todos los integrantes de las Juntas Departamentales del país, puesta de manifiesto en el día de hoy en el ámbito de una sesión en la que estuvieron presentes los Presidentes de esos órganos.

Luego de esta introducción cedo la palabra a un compañero de la Mesa Permanente para que amplíe mis conceptos en lo que se refiere a la forma en que estamos trabajando sobre el tema.

SEÑOR TROBO.- Un proyecto tan vasto como el que está a estudio de esta Comisión hace suponer que existen opiniones diversas sobre los temas que trata, en especial cuando lo que buscamos fue adaptar el texto a lo que establece la Constitución. En alguna medida, hemos querido aportar la experiencia del trabajo realizado por las Juntas Departamentales con los ejecutivos departamentales del Gobierno Central. No tuvimos más remedio que imaginar algunas soluciones que contemplaran los problemas planteados.

Creo importante dejar establecido que ciertas Juntas Departamentales tienen una opinión diferente respecto de algunos temas en particular a la del proyecto que presentamos. Por supuesto, es imposible lograr la unanimidad de los 600 miembros representantes de las 19 Juntas Departamentales. Claro está, que esas diferencias son de forma más que de esencia. La Comisión recibirá, a través de la Mesa Permanente del Congreso Nacional de Intendentes o directamente de las Juntas Departamentales, un trabajo en el cual se hace mención a esos criterios diferentes que algunas de ellas tienen. Por supuesto, ese aporte pensamos que será de utilidad para el trabajo de esta Comisión.

Creemos necesario que se ponga en marcha el mecanismo de la reforma de una ley que está rigiendo la actividad de los Gobiernos Departamentales, porque en la medida en que muchos de sus aspectos fueron derogados por la Constitución vigente no es posible percibir con claridad cuál es la gestión que deben desarrollar tanto esos Gobiernos como sus órganos, lo cual ha generado obstáculos en su accionar.

SEÑOR AREZO.- A título informativo, deseo señalar que en la redacción de este anteproyecto intervinieron en forma preponderante los catedráticos de Derecho Constitucional y Administrativo, doctores Cassinelli Muñoz y Julio A. Prat, que estuvieron presentes en las reuniones que realizamos en las ciudades de Florida, Salto y Tacuarembó en que discutimos la mayoría de los temas.

Los doctores Correa Freitas, Daniel Hugo Martins, Umanski --Contador General de la Nación-- Mario Barrero, Humberto Grassi y Korzeniak también participaron en este trabajo, pero en determinados aspectos.

Nosotros estuvimos presentes en el último Congreso Nacional de Intendentes en el cual ya se contaba con el ejemplar redactado en el mes de diciembre; allí fuimos invitados a participar en el Congreso a realizarse en la ciudad de Maldonado donde se designó a una Comisión de asesores con el fin de que dieran su opinión a efectos de hacerla llegar a esta Comisión de Constitución y Legislación.

Quiere decir que no sólo nosotros estamos dedicados al estudio de este tema, sino que los señores Intendentes también están preocupados por él y han emitido su opinión, la que les harán llegar a los señores Senadores en cualquier momento.

SEÑOR CAMPANELLA.- Deseo recalcar que el trabajo que realizamos fue muy serio, que nos demandó casi dos años de intensa labor. En él participaron hombres de todos los partidos políticos.

Inclusive en la tarde de hoy concurrimos representantes de todas las tendencias políticas, porque se puede decir que ya estamos desesperados por ver aprobado este proyecto. Por supuesto, no aspiramos a que sea aceptado integralmente sino con ~~las~~ correcciones necesarias. Lo que deseamos es contar de una vez por todas con una Ley Orgánica Municipal acorde al momento en que vivimos.

SEÑOR DODERO.- Deseo agregar una precisión respecto a un nuevo elemento que surgió en la reunión que en el día de hoy celebramos con los Presidentes de las Juntas Departamentales, donde se planteó la posibilidad de introducir una modificación que en ciertos aspectos rozaría la Constitución de la República.

Tal como lo reafirmó nuestro Presidente al comienzo de esta sesión, todas las modificaciones previstas en este anteproyecto han sido enmarcadas dentro de lo que dispone la Constitución; ninguna de ellas sale de ese ámbito.

Ese nuevo elemento que planteó el Presidente de una Junta Departamental tiene que ver con el trabajo honorario de los Ediles. La sugerencia concreta que se hizo tenía relación con la eventualidad de poder tratar dentro de este proyecto de ley un tema que requeriría una reforma constitucional. Naturalmente, nosotros hicimos mención del enfoque que le habíamos dado al proyecto.

Dejo hecho el planteo, a efecto de que los señores Senadores manejen la posibilidad de incorporar una sugerencia como la que se hizo en la reunión que mantuvimos en la tarde de hoy.

SEÑOR ACOSTA.- Ejerzo la Presidencia del Congreso Nacional de Ediles desde 1985, lo que nos llevó a impulsar el funcionamiento de la Comisión creada por dicho Congreso en cuanto tenía que ver con la redacción de un anteproyecto que modificara o actualizara la vetusta ley de 1935, la Nº 9515.

La Comisión que tuvo a su cargo la redacción de este anteproyecto, que fuera aprobado en julio de 1987 en el Congreso realizado en la ciudad de Rivera, con un voto de aplauso por parte de todas las Juntas Departamentales tropezó con muchas vallas y, fundamentalmente, con los límites que impone la Constitución de 1967.

Sin ningún lugar a dudas, quedaron pendientes iniciativas que a nuestro juicio era necesario introducir en este anteproyecto a los efectos de adecuar el normal funcionamiento de los Gobiernos Departamentales. Lo que buscamos con el texto propuesto es que los señores Senadores tengan sobre su mesa de trabajo la posibilidad de entrar al estudio de un tema que para nosotros es fundamental a efectos de lograr un adecuado funcionamiento de los Gobiernos Departamentales, adaptado a la realidad actual y teniendo en cuenta que estamos ante las puertas del año 2000.

No pretendemos que el proyecto sea aprobado tal como viene o con pequeñas modificaciones; nuestra intención es, simplemente, la de poner en la mesa de trabajo de los señores Senadores, honesta y humildemente, el tema de la Ley Orgánica de los Gobiernos Departamentales.

Aquí quiero hacer un paréntesis para agradecer, no sólo en mi nombre sino en el de todos los Ediles del país, la iniciativa y preocupación del señor Senador Gonzalo Aguirre, en particular, y de los señores Senadores aquí presentes, en general.

En este proyecto de ley encontramos temas nuevos, pero sin duda han quedado algunos que hubiéramos querido incorporar.

Para nosotros es de sumo interés el poder adecuar el número de integrantes de las Juntas Departamentales a la realidad de cada departamento. No tienen por qué tener 31 Ediles todas las Juntas Departamentales del país; Montevideo no tiene por qué pagar con más votos un Edil que un Representante y, finalmente, no todos los departamentos necesitan manejarse con la misma cantidad, sino que debe hacerlo en función de sus realidades. En algunos casos, no son más que arenas de una disputa política lo que importa en el poco quehacer departamental, porque son muchos los que quieren hablar, pero en otros, a veces el tiempo no alcanza porque muchos quieren hacer. Es por ese motivo que nos hubiera gustado adecuar el número de los integrantes de las Juntas Departamentales. Si bien es cierto que la Constitución de la República nos autoriza a hacerlo, hubiéramos deseado establecer límites entre máximos y mínimos, en función de las realidades de cada Junta Departamental, tomando en cuenta la población, el área territorial, Las Juntas Locales, etcétera. En fin, será necesario adecuar el número, estableciendo que puede ser desde un mínimo de 12, 15 ó 19 hasta un máximo de 33 ó 45. Pero eso quedará a criterio de los señores Senadores, que seguramente comprenden lo que con esto pretendemos.

También hubiéramos querido establecer que el cargo de Edil ya no es honorario, porque actualmente este cargo no es el del año 35; ya no somos los honorables ciudadanos que nos reunimos una vez por año para revisar algo, sino que somos los honorables ciudadanos que abandonamos nuestra familia, nuestro trabajo, nuestro quehacer político y nuestro descanso para legislar, no siempre bien, pero en definitiva tratando de atender las necesidades de la comunidad que representamos, que muchas veces depende de nuestra gestión, ya sea en el acierto o en el fracaso. Por ese motivo, en esta época nuestra gestión no tendría que ser honoraria, porque ello significa estar pagando para cumplir una función que en ocasiones se cumple mal, porque no contamos con el tiempo suficiente como para poder ilustrarnos en muchos temas que a las puertas del año 2.000 integran la temática de las Juntas Departamentales.

Quiero dejar constancia en las actas de este Cuerpo que recibimos el apoyo de la Contaduría General de la Nación, a través del señor Umansky y sus asesores para incorporar

a este proyecto de ley el Presupuesto por Programa, que no figura en la Constitución del año 1967.

También hablamos aquí de la posibilidad de regionalizar el país sin establecer límites estáticos o físicos, con el fin de que los Gobiernos Departamentales puedan encarar en común esfuerzos y soluciones para problemas que le son comunes, sin tener en cuenta el lugar geográfico de cada departamento, sino la característica de aquello que les inquieta. No es lo mismo establecer un área territorial para hablar del problema de la soja o del arroz que hacerlo para referirse al tema de la preservación del medio ambiente.

Nos referimos, además, en el proyecto, a la posibilidad de que los Gobiernos Departamentales cumplan sus cometidos a través de economías mixtas --figura que no estaba establecida en la vieja ley-- pudiendo utilizar sus propios recursos o el que le brinden concesionarios.

También hablamos del defensor del pueblo, el "ombusman" que, como se ha dicho, a medida que baja del oeste se va descongelando, y nosotros lo descongelamos tanto que lo mencionamos a nivel departamental.

En materia de transporte analizamos lo que pueden ser líneas departamentales o interdepartamentales, tratando de descentralizar y de aminorar la presión del Ministerio de Transporte y Obras Públicas en cuanto a su organización.

Tratamos, pues, de aportar nuestra experiencia. Por haberme correspondido el honor --no sé si merecido-- de haber sido Presidente de la Junta Departamental durante la época en que se hizo todo esto, quiero reiterar a los señores Senadores que el proyecto no es más que un material de estudio, que no pretende ser la Biblia, pero sí el comienzo de un trabajo que sin lugar a dudas el país reclama, los Gobiernos Departamentales necesitan y esta legislatura tiene que dar a luz, para beneficio de todos aquellos a quienes administramos en el interior del país. Estamos cansados de ser administradores de miseria y de no poder hacer nada más que largos discursos en la arena política de una Junta, pero por imperio de las circunstancias, de los contradichos y de los contrasentidos de la Ley Nº 9.515 y de la Constitución de la República, no podemos ir más allá. Ni siquiera podemos solicitar un informe al Estado, en virtud de la interpretación que se ha dado al artículo 276. En definitiva, sólo queremos modernizarnos y adecuarnos a lo que sin duda será la realidad del año 2000.

SEÑOR ROSSO.- Quiero hacer una breve precisión.

Si bien es cierto que el anteproyecto que entregamos como material de trabajo a esta Comisión del Senado fue proclamado con aplausos en el Congreso de Rivera, ello de ninguna manera significa que subrayemos totalmente cada uno de los artículos que contiene. Acompañamos sí los aplausos, porque consideramos que es absolutamente imprescindible llegar a la modificación de la Ley Orgánica Municipal, la Nº 9.515 que ya tiene muchos años y es bastante obsoleta.

Quiero ser absolutamente sincero en esto, porque al igual que representantes de otros partidos, en alguna oportunidad entendimos que no podíamos entorpecer esta labor tratando de impulsar nuestras ideas o principios acerca de lo que debía ser recogido por este anteproyecto, en razón de que primaba, por sobre todas las cosas, llegar al Parlamento, quien sí estudiaría en profundidad el tema e introduciría las modificaciones que creyera más convenientes con el fin de que la ley vigente se adecuara a la realidad del funcionamiento de los Gobiernos Departamentales de todo el país.

Quería hacer esta precisión para ser absolutamente sincero --repito-- en el sentido de que no hemos estado enteramente de acuerdo en todos los artículos, pero sí en lo que es la idea general, es decir, en modificar la Ley Orgánica Municipal.

SEÑOR PRESIDENTE.- Antes de ofrecer la palabra a algún otro miembro de la Comisión, abusando de los poderes que otorga la Presidencia, quiero formular algunas precisiones.

La primera de ellas se refiere a algo de lo que expresó el doctor Arezo, en el sentido de que el propósito fundamental que ha movido al Congreso Nacional de Ediles a trabajar en este tema y a formular un anteproyecto de nueva Ley Orgánica de los Gobiernos Departamentales, ha sido la necesidad experimentada en la práctica por todas las Juntas Departamentales del país de adecuar la ley que rige la actividad de los órganos del Gobierno Departamental a las realidades actuales y a las modificaciones operadas por la sucesiva entrada en vigencia de tres constituciones posteriores a la Ley Orgánica de 1935.

No sólo compartimos esa realidad, sino que además comprendemos --creo que ése es el pensamiento de todos los miembros

de la Comisión-- que el mundo ya cambiando, las realidades se van transformando y que nuestros Gobiernos Departamentales no pueden seguir rigiéndose por una ley de hace 53 años.

Es con ese espíritu que la Comisión --tengan ustedes la seguridad-- ha iniciado el trabajo, por cierto, bastante arduo, de estudiar este proyecto de ley. No se nos escapa que en las carpetas de nuestra Comisión --que siempre están muy nutridas de proyectos de ley-- hay otras iniciativas que seguramente han de ser muchos más sencillas en su tratamiento.

La consideración de este proyecto de ley, sin duda, nos va a demandar muchas sesiones de trabajo y, con seguridad, vamos a tener discrepancias y dificultades porque este es un tema complejo desde el punto de vista jurídico, porque no es fácil deslindar cuál es el ámbito preciso de la materia municipal, porque muchas veces tampoco es sencillo determinar cuál es el sentido exacto de una norma constitucional que impone límites a la ley, al regular la acción de los Gobiernos Departamentales.

De todas maneras, lo que cuenta es comenzar a trabajar; es haber cobrado conciencia de que hay que modificar la ley vigente. Lo que importa es que este es un trabajo serio, que reconoce antecedentes de proyectos preparados por gente de extraordinaria competencia, como el doctor Sayagués Laso. Además, se ha contado con la colaboración y el asesoramiento de casi todos los mejores juristas que tiene el país en Derecho Público y en Derecho Administrativo, que seguramente también van a venir a aportar su conocimiento a esta Comisión, cuando oportunamente los citemos.

Con estas palabras, quiero poner de manifiesto que estamos imbuidos del mismo espíritu de quienes hoy nos visitan. ''

Si mal no recuerdo, hace cerca de dos año, durante una sesión del Senado, el señor Senador Mederos había planteado la necesidad de que se modificara la Ley de 1935 y el Cuerpo había recogido ese planteamiento. Lo difícil era traducirlo a la práctica, porque realmente es casi una obra de romanos hacer un nuevo proyecto de ley que, en cierta medida, es un pequeño Código. Es necesario destacar que quienes acometieron esta tarea fueron ustedes. Si bien contaron con antecedentes y con el aporte de colaboradores, especialistas en materia jurídica, lo cierto es que le hincaron el diente al problema y es por eso que hoy --y no porque el que habla le haya puesto

la firma-- tenemos un proyecto de ley que puede ser considerado.

En segundo término, quiero decir, respecto de la inquietud que hoy se trasmite por reactualizar la preocupación porque los cargos de Ediles no sean honorarios sino rentados, que en lo personal tengo categóricamente esa misma opinión.

En mi concepto ninguna función pública debe ser honoraria. No hay razón para que se desempeñe de esa manera. Las Juntas Departamentales integran la estructura orgánica del Gobierno de la Nación.

Sus integrantes son electos por el pueblo, como los Legisladores; no tienen, naturalmente, las mismas facultades, pero ejercen una función que requiere trabajo y sentido de responsabilidad. Lamentablemente, la Constitución de la República no permite modificar esa situación por ley, pero podemos asegurar que somos muchos los que pensamos que no tiene razón de ser.

En cuanto a la modificación del número de integrantes de las Juntas Departamentales no se trata de un tema que no podamos considerar por cuanto la ley, por dos tercios de votos, permite hacerlo. Este ha sido un tema polémico en el pasado, en otras reformas constitucionales, cuando se trató el capítulo referente a los Gobiernos Departamentales. Pero creo que en su momento --sin comprometernos a nada en ese sentido, porque el tema aún no ha sido debatido-- podemos y deberemos considerarlo. Como aquí se ha dicho no es igual la Junta Departamental de un departamento de setenta mil habitantes que la de uno de doscientos mil o de un millón. Asimismo, los problemas de ciertos departamentos no son iguales a los de Montevideo.

Eso lo evidencia el sentido común y no se precisa mayor razonamiento para ponerlo de manifiesto.

SEÑOR ORTIZ.- Preguntaría, con carácter general, si en las deliberaciones que terminaron con la estructuración de este proyecto no se planteó la posibilidad de que existieran algunas disposiciones diferentes para Montevideo que para el resto del país, dado que hay problemas que atañen casi exclusiva-

mente a la capital. ¿No se previó la posibilidad de crear un capítulo especial para Montevideo?

SEÑOR TROBO.- Debo contestar que sí, que en alguna medida tratamos, en algún aspecto de la ley, de incluir la posibilidad de que se generaran acciones de carácter gubernativo que excedieran el ámbito departamental, pero con el fin de solucionar problemas que han surgido en los últimos tiempos, fundamentalmente en el área metropolitana --llamémosle así-- del departamento de Montevideo en su relación con los departamentos vecinos.

El departamento de Montevideo fue tenido en cuenta como uno más, sin que se caracterizara como especial dentro del planteamiento, fundamentalmente porque el cambio de ideas fue entre miembros de Juntas Departamentales del interior y miembros de la Junta Departamental de Montevideo, en un pie de igualdad, pensando que necesitábamos desarrollar instrumentos de gobiernos comunes a todos, que nos permitan funcionar adecuadamente.

Aun cuando pensamos que sí, que existen diferencias sustanciales que podrían establecerse a nivel legislativo, creemos que la promoción de un proyecto de este carácter debe partir de un pie de igualdad de todos los departamentos, en el sentido de que para todos debe existir un proyecto legal que nos permita adecuar la legislación a lo que dice la Constitución y a lo que nos ha enseñado la práctica de gobierno en los pocos años en que --nosotros, por lo menos-- hemos participado de ella.

Debo decir, entonces, que el departamento de Montevideo fue considerado como uno más.

Se analizó la situación de todos los departamentos y no especialmente la de éste.

Como anécdota, quiero señalar que esto fue deliberadamente pospuesto por los miembros de la Junta Departamental de Montevideo, con el fin de evitar aquella vieja discusión sobre el centralismo montevideano y la dependencia que los departamentos del interior pueden tener de éste.

Quisimos elaborar un proyecto común para tratar de aportar una idea genérica sobre el tema municipal, más allá de la discusión que podría generar el decir que nos reservábamos la posibilidad de incluir algunas disposiciones específicas para Montevideo.

SEÑOR AREZO.- Para aclarar más los conceptos, queremos decir que en la sesión que celebramos en Durazno, en la que estuvo el doctor Prat --no así el doctor Cassinelli-- se estudió concretamente el tema de área metropolitana y la posibilidad de regionalización del país.

Si bien estábamos imbuidos del deseo de plasmar algo en el anteproyecto, luego, por unanimidad, consideramos que no sería conveniente, porque si el Parlamento consideraba conveniente realizar ese tipo de innovación a la Ley Orgánica de los Gobiernos Departamentales, era mejor dejarlo en la órbita de éste.

Entendimos que innovar en ese aspecto --el doctor Prat hasta había llevado todo un proyecto de regionalización del país y del área metropolitana, pero también estuvo de acuerdo con nosotros-- era dar un paso muy audaz y que lo que tratábamos de consolidar, a través de este proyecto de ley, era la toma de conciencia pública acerca de la necesidad de modificar la Ley Orgánica Municipal.

Esos pasos futuros que el país debe dar, como es en el área metropolitana y la regionalización, deberían plasmarse, como es nuestro deseo, en otro proyecto de ley.

Esto ha sido, en resumen, lo tratado en las deliberaciones que tuvieron lugar en Durazno. O sea, que durante tres días se analizó toda la temática, pero se consideró que no sería conveniente llevarlo a cabo porque sería un elemento que obstaculizaría la marcha de este proyecto de ley.

SEÑOR ORTIZ.- Si no entiendo mal, quiere decir que el no haber establecido diferencias entre Montevideo y el resto

de la República no obedece a razones conceptuales, sino estratégicas. No obstante, supongo que los señores Ediles admiten que hay diferencias, con lo que al aprobar una ley única estaríamos dando un tratamiento igualitario a situaciones distintas. Cuando hablo de situaciones diferentes me refiero a algo que tuve ocasión de señalar en la sesión anterior. Esto es, que la Intendencia Municipal de Montevideo se ocupa de temas que ya están absorbidos o a los que se dedican recursos nacionales. Es decir que la Intendencia Municipal ejerce actividades que, a mi modo de ver, estarían mucho mejor realizadas si se concentraran los esfuerzos y los recursos en la esfera nacional: orquestas, espectáculos, policlínicas, habiendo un Sodre y un Ministerio de Salud Pública. Comprendo que muchas de esas actividades en los departamentos del interior llenan una función diferente y entonces son necesarios. Pero en Montevideo, a mi juicio, no lo son.

Por otra parte, está la famosa "guerra de las patentes" y todo lo demás. En esa materia, pienso que Montevideo tiene una situación diferente a la del resto del país.

Por ello entiendo, en líneas generales, que, de ser posible habría que establecer algún capítulo especial; es decir que, sin perjuicio de tener obligaciones y atribuciones comunes, Montevideo tuviera algo especial, que no fuera idéntico al resto de la República.

Ese era el motivo de mi intervención.

SEÑOR AREZO.- Precisamente, una de las cosas que queríamos conversar con la Comisión era esa. En una palabra, podemos decir que hemos estado estudiando estos temas en forma continuada, durante aproximadamente 75 días, aunque en forma esporádica en el correr del año.

Como bien se dijo acá, nosotros tuvimos que adoptar posiciones estratégicas. Luego de un exhaustivo análisis de estos puntos, hemos concluido en que a esta altura de los acontecimientos el Intendente Municipal del interior debe ser un coordinador de servicios. Digo esto porque quienes están en Montevideo, no tienen idea de cómo llegan las cosas al interior, es decir, cómo cada organismo o ente autónomo adopta resolución en forma totalmente independiente de lo que pueda hacer la Intendencia Municipal. Es así que veíamos la necesidad de que el Intendente, repito, podría ser un

coordinador de servicios nacionales en el orden departamental.

Si embargo, tratar de plasmar todo esto en un anteproyecto de ley lo veíamos como un obstáculo para el trabajo de esta Comisión. En consecuencia, consideramos que si bien este tipo de reuniones sirve en el sentido de que podemos decirle a los señores Senadores que hemos estudiado en profundidad estos temas, plasmarlos en un anteproyecto era algo difícil de hacer, no obstante la audacia con que algunas cosas han sido establecidas. Es así que, reitero, pensamos que ello podría significar una barrera para que esto continuase adelante. En realidad, la necesidad urgente es la de hacer ver que un anteproyecto de ley debe determinar lo que es materia municipal, lo que son las funciones del Poder Ejecutivo y de las Juntas Departamentales, como así también solucionar los problemas de las Juntas Locales Autónomas. Tal cual lo expresan algunos catedráticos, las leyes que crearon estas Juntas Locales también dieron lugar a departamentos de bolsillo dentro de la misma región. Lo más increíble es que las leyes les daban las mismas facultades que tenía el Intendente Municipal y todo esto dentro de la órbita de la Sección Judicial de la Junta Local Autónoma. Tan es así que prácticamente el Intendente Municipal no puede intervenir en esos departamentos de bolsillo y esto es algo que sucede en Tacuarembó, Cerro Largo y en otros lugares. Es así que muchas leyes que algunos consideran como inconstitucionales, nunca fueron consideradas como tales; continúan vigentes. Es así también, que nosotros plasmamos en este anteproyecto que esas facultades puedan ser determinadas en la órbita de la Junta Departamental.

O sea, que la ley permita que las Juntas Departamentales establezcan cuáles son las facultades de gestión ampliada que puedan tener determinadas Juntas; y en la medida en que eso pueda significar un obstáculo, tratar que las Juntas Departamentales tengan el poder de ir delimitando las facultades de gestión, en acuerdo y en base a iniciativas del Intendente Municipal.

gcq.3

Naturalmente, que todo esto se encuadra dentro del marco constitucional.

Si bien hoy en día la Junta Local --lo que es grave puesto que no hay jurisprudencia o doctrina nacional que la ampare-- está un poco desvalida de apoyo doctrinario, ésta se maneja en lo que sería una actitud totalmente dependiente.

Tan es así que el otro día nos contaban, en ocasión de la visita del Papa a Cerro Largo, que la Junta Local de Río Branco había determinado la creación de un casino y que también estaba realizando acuerdos internacionales con Río Grande del Sur.

Quiere decir que esos departamentos de bolsillo, creados por esas leyes, prácticamente han deformado en los hechos lo que nuestra ley permite.

De manera que mediante esa ley serían el Intendente Municipal y la Junta Departamental los que regularían todo esto, que son los que conocen en la materia.

Si al Parlamento se le presenta una ley por la que se crea una Junta Local Autónoma a la que se le daría las mismas facultades que tiene el Intendente Municipal en esa órbita de la Sección Judicial, se daría lugar a la formación de esos departamentos de bolsillo.

Demás está decir lo que costaría modificar esa ley.

gcq.4

En resumen, señor Presidente, este es el resultado de nuestra experiencia y del aporte de la de ex-ediles que, colaborando con la tarea de las Juntas Departamentales, nos han dado una realidad de los hechos, cosa que hemos tratado de plasmar en este anteproyecto.

Reitero que ese es el panorama y es la intención de nuestra presencia aquí, o sea, de hacer ver a la Comisión que se han estudiado todos estos temas. Reitero que algunas cosas no fueron incorporadas por considerarlas un poco audaces o más bien por no saber si el Parlamento podría llegar a una modificación tal.

Lo que nos interesa es alcanzar una modificación tal que pueda regular el funcionamiento de los Gobiernos Departamentales. Naturalmente, que si los señores Senadores consideran que todo esto es mejor plasmarlo en otra oportunidad, tomamos nota de ello, pero quiero destacar que se trata de hechos importantes que hablan de una realidad del país. Es decir, que existe un área metropolitana que comprende a los Departamentos de Montevideo, Canelones y San José —lo que no podemos negar-- y que también tiene lugar una diferenciación tal de la Capital de la República con el interior que tampoco puede ser negada.

SEÑOR CAMPANELLA.- Otra inquietud planteada por distintos ediles de otras tantas Juntas Departamentales --aun contra la barrera constitucional-- fue la presentación proporcional que debería darse en éstas.

Hay lugares como Colonia en donde hubo una diferencia de apenas 200 votos, mientras que en otros, como en Paysandú, se dio una diferencia de 400 votos, en donde el partido ganador tiene 16 ediles y quien lo sigue, 11.

La cuestión fundamental es que ahora, con el tripartidismo, se entiende que puede darse lugar a que exista una representación proporcional.

SEÑOR PRESIDENTE.- En realidad, tengo un poco de preocupación por saber, no si el Congreso de Intendentes ha tenido participación en la elaboración de este anteproyecto porque los aquí presente han manifestado que no es así, que actualmente han designado una Comisión para estudiarlo y expresar su opinión, sino más bien si esta iniciativa ha contado con el acuerdo de los Intendentes Municipales, en el sentido

de que consideran que la Ley Orgánica es un instrumento un tanto caduco que hay que modificar.

SEÑOR AREZO.- Podemos afirmar que en los departamentos de Montevideo, Florida, Tacuarembó, Río Negro, Salto, Rivera y Treinta y Tres donde estuvimos en contacto con los señores Intendentes, todos manifestaron su apoyo a la necesidad de modificar la Ley Orgánica Municipal. El problema está en que ellos no intervinieron en el estudio del anteproyecto. En ese sentido, durante el Congreso Nacional de Intendentes realizado en Maldonado, señalaron que como no habían participado en su elaboración iban a designar una Comisión Asesora para que, en forma oficial, pudieran emitir una opinión y elevarla a la Comisión de Constitución y Legislación del Senado.

A pesar de que expresaron estar de acuerdo en la urgencia de modificar la Ley Orgánica Municipal, expresaron que por ser ese régimen del año 1967 prácticamente presidencialista dentro del ámbito gubernamental, querían saber si alguna disposición que nosotros habíamos plasmado no afectaría esa incidencia de los Intendentes en la órbita departamental.

SEÑOR PRESIDENTE.- Tras dejar constancia de que el régimen del año 1967 no consagra un régimen presidencialista --impresión que sé que algunos no comparten-- le cedo la palabra al señor Senador Ricaldoni.

SEÑOR RICALDONI.- Las últimas palabras del señor Presidente me eximen de hacer ningún comentario, aunque debo decir que siempre he leído con mucha atención lo que él ha escrito sobre la Constitución del 67.

Creo que es una suerte que hayamos tenido esta reunión con los señores Ediles que nos visitan.

Como ya lo señaló el señor Presidente, aún no hemos puesto el microscopio sobre este proyecto de ley.

Entiendo que es muy claro que se está dando una doble circunstancia con elementos contradictorios aunque ambos apuntan a un mismo fin.

Pienso que ni a nivel de Ediles, ni de Intendentes, ni de parlamentarios, hay alguien que ponga en duda la imperiosa

necesidad de modificar la Ley Orgánica Municipal vigente.

Hay razones de todo tipo que la justifican, entre ellas, los años transcurridos, los cambios habidos en el país en ese tiempo, las contradicciones reales o presuntas entre la Ley del 35 y las Constituciones sucesivas, etcétera.

Todo eso ha ido provocando problemas difíciles que ustedes conocen mejor que nosotros.

Hay un acuerdo general en relación a la modificación de la ley; pero parece evidente que, al mismo tiempo, existe una cierta forma de discrepancia entre todos aquellos que tienen derecho y obligación de opinar en cuanto a qué hay que reformar en la Ley Orgánica Municipal.

Son casos muy explicables; pero, a veces, hay que buscar el camino del medio, como decía alguno de ustedes hace un rato.

Hay una especie de deformación funcional según se esté de un lado o de otro de la gestión departamental, según se sea Edil o integrante del Ejecutivo Departamental e, incluso, se podría decir, que según se sea Edil de la mayoría o de la minoría.

Todo eso, que es legítimo, origina puntos de vista distintos sobre cuáles pueden ser las mejores soluciones para la Ley Orgánica Municipal. A eso, todavía, habría que agregar, lo que, en alguna medida, es otra forma de señalar, la misma opinión que el señor Senador Ortiz expresaba hace un momento, es decir, que no necesariamente en todos los departamentos existe la misma problemática, que hace que cuando uno está tratando de buscar alguna adecuación en el marco legal, se encuentre influido por las realidades que conoce más, que son las de su propio departamento.

Estamos de acuerdo en que hay que modificar la Ley Orgánica Municipal, intuimos que hay que hacerle reformas y, algunas, requieren audacia. En lo que me es personal, no tengo opinión formada sobre casi ninguno de los temas que trata con tanta minuciosidad este proyecto de ley municipal

porque no he tenido tiempo --por lo menos yo-- de "hincarle el diente" a la iniciativa; pero pueden tener la seguridad nuestros visitantes de que esta Comisión lo estudiará a fondo y que va a entregar al Plenario del Senado el proyecto que en definitiva resulte, que ojalá sea lo más parecido a lo que ustedes traen acá. Debo decir que no sé si estaré de acuerdo con el resultado del trabajo final de la Comisión; desconozco si terminaré acompañando las propuestas de ustedes --y en esto soy muy franco-- porque realmente no las he estudiado. En lo que todos coincidimos es en que hay que hacer una reforma; sin embargo, todos sabemos que pueden haber distintas situaciones que haya que dilucidar, de alguna manera, a través de lo que la Constitución nos obliga a nosotros como Legisladores nacionales que es ser, un poco, árbitros de esas discrepancias. Entiendo que esta primera presencia de ustedes en la Comisión debe ser seguida por otras cuando nuestro trabajo vaya avanzando y esto se convierta en un intercambio de puntos de vista sobre temas más concretos, más allá de lo que hoy es esta reflexión de tipo general. Pienso que para nosotros que tendremos que asumir luego, en el Senado, la responsabilidad de defender el proyecto que salga de esta Comisión nos va a resultar muy útil --también a ustedes-- solicitarles opinión sobre el avance que vayamos haciendo en la consideración de los distintos capítulos del proyecto de ley. En ese sentido, estoy seguro de que la Comisión va a estar de acuerdo en la necesidad de convocarlos en más de una oportunidad para intercambiar opiniones y para que, llegado el caso, teniendo en cuenta las observaciones que nos hacen llegar, poder rectificar lo que corresponda. Asimismo, habrá que solicitar la opinión de los señores Intendentes que podrán ser coincidentes entre sí o no y, también, la de los especialistas. Señalo que para colmar alguna de las preocupaciones aquí mencionadas, lamentablemente, se requeriría una reforma constitucional y, mientras tanto, lo más que se puede pretender, es buscar paliativos que no sean violaciones groseras de la propia Constitución. En otro terreno, habría que definir hasta qué punto puede ser conveniente la superposición de funciones en los Gobiernos Nacional y Departamentales. En la sesión anterior, el señor Senador Ortiz hacía referencia a que en la órbita del Gobierno Departamental de Montevideo existían tareas que se estaban superponiendo a las del Gobierno Nacional.

Muchas veces eso significa, en definitiva, mayor costo para el contribuyente y no necesariamente mejor servicio.

Estoy de acuerdo con ese punto de vista que vale la pena analizar. Creo que habrá que buscar una forma clara de hacerle saber al Gobierno Departamental o al Nacional, según sea el caso, en qué momento debe ceder al otro Gobierno la potestad para prestar determinado servicio, porque es el mismo ciudadano el que está tributando para el Ejecutivo Departamental y para el Gobierno Nacional.

Este es un gran desafío que tiene el Parlamento, y también ustedes, porque la tarea aún no ha terminado; finalizó la de elaborar este proyecto de ley, pero luego tendrán que discutirlo en la Comisión y seguir el avance de la iniciativa a través de su consideración, primero, en el Plenario y luego, en la Cámara de Representantes, defendiendo lo que es defendible y señalando lo que puede ser pasible de críticas.

No hay que ilusionarse de que este proyecto va a salir rápidamente ni que el año que viene, con la alta temperatura política que la Democracia desparramará sobre el país, este tema sea fácil de sacar del Parlamento.

Estoy seguro --porque conozco a mis compañeros de Comisión-- de que si dependiera de nosotros, eso iba a ser así. Sin embargo digo que hubiera sido mejor que esta iniciativa se hubiera presentado hace dos años y no a menos de veinticuatro meses del próximo acto electoral.

Reitero que vamos a tratar de aprobarlo lo más rápido posible en la Comisión pero es muy difícil porque se trata de más de seiscientos artículos que requieren un detenido examen debido a que traen muchas innovaciones y muchos aspectos que ustedes conocen, pero nosotros no.

Considero que la tarea es difícil, pero también que es inaplazable. Junto con algunos otros proyectos de ley que, por suerte esta Comisión ha entregado a ambas Cámaras --muy importantes para el país, aunque en eso nos comprendan las generales de la ley-- éste sería un aporte que el Parlamento debe a los Gobiernos Departamentales.

SEÑOR AREZO.- Queremos destacar que si bien algunos señores Ediles hablaron sobre algunas modificaciones del orden constitucional en este proyecto de ley, en realidad nos hemos abstenido de modificar el marco constitucional, al extremo de que hemos plasmado las disposiciones de la Constitución de la República prácticamente como están.

cb1

Si hay algunas pequeñas modificaciones a la norma constitucional, quizás dos o tres, han sido a los solos efectos interpretativos. Fueron redactadas por los doctores Cassinelli Muñoz y Prat y contienen alguna frase o giro con finalidad exclusivamente interpretativa.

Entre los antecedentes que tuvimos oportunidad de estudiar, manejamos leyes de regímenes municipales de otros países: Colombia, España, Venezuela; el régimen regional de Italia y aportes del doctor Daniel Hugo Martins sobre algunos aspectos del Derecho Público norteamericano. Sin embargo, no hicimos ninguna innovación basados en dichos antecedentes, porque consideramos que debíamos actuar con un criterio estratégico, para evitar incluir elementos que pudieran representar una barrera para la Comisión. En cierta medida, nos atuvimos al proyecto del doctor Sayagués Laso, al proyecto de la Cámara de Representantes bajo la Presidencia del doctor Hugo Batalla en 1969, y algunos estudios que se habían hecho en Congresos Nacionales de Ediles. Esa fue la trilogía de antecedentes que manejamos, ateniéndonos a lo nuestro y evitando emplear algún elemento audaz que pudiera modificar nuestro régimen, que data de prácticamente cincuenta y tres años. Hubo, sí, una modificación en lo que tiene que ver con la designación del cargo nuestro, ya que proponemos volver al viejo nombre de Diputados Departamentales de la Constitución de 1917.

En el gobierno de Terra fue cuando más se atacó al derecho municipal y se produjo un cambio de prácticamente 180 grados en el sistema que imperaba en la Constitución de 1917.

En ese sentido, consideramos que una buena manera de revitalizar los órganos departamentales y jerarquizar la función del Edil, era otorgar el nombre original a los Ediles, es decir, el de Diputados Departamentales de la Constitución de 1917.

Sabemos bien que algunos Representantes Nacionales ya han manifestado que esta denominación podría conducir a confusión a nivel público. Sin embargo, nuestra posición, que contó con un apoyo unánime, se basa en que el nombre de Edil no se corresponde con la función que en la actualidad cumple este funcionario.

Para terminar, quiero agradecer la deferencia que han tenido los señores Senadores con nosotros y decirles que estamos a sus órdenes para cualquier otro aporte que podamos realizar en el futuro.

cb2

Sabemos que ésta no es una ley común y que va a demandar un intenso trabajo porque es un verdadero Código municipal. Como dice el señor Senador Aguirre, sería el primer Código aprobado durante el régimen democrático, por lo que será un aporte muy importante del Parlamento Nacional a nuestro país.

Muchas gracias.

SEÑOR PRESIDENTE.- Lo mismo pensamos. Si no se vierten otras consideraciones, agradecemos nuevamente a los miembros de la Mesa del Congreso Nacional de Ediles su visita en el día de hoy a esta Comisión, los planteamientos que han formulado, las aclaraciones sobre el sentido del trabajo realizado y los propósitos que animaron el mismo, que servirán sin duda para la posterior tarea que va a tener que realizar la Comisión, en el análisis de este complejo proyecto de ley que esperamos poder elevar informado al Plenario en un lapso no demasiado largo.

SEÑOR ORTIZ.- Es probable que en el curso del estudio del articulado que iniciaremos ahora, surjan algunas dudas que quizás tendríamos necesidad de consultar con ustedes.

Como no vamos a congregar a diez personas para ello, pregunto si habría alguien con quien mantener un contacto permanente a estos efectos.

SEÑOR AREZO.- Por resolución del último Congreso, hemos instituido por primera vez una Mesa permanente del mismo que se está reuniendo en forma mensual en la Junta Departamental de Montevideo.

Está integrada por nueve miembros que representan a todos los partidos. Los señores Senadores pueden tomar contacto con los tres Ediles de Montevideo que la integran o con el Secretario de la Junta que está al tanto de todo lo que hacemos nosotros.

SEÑOR ACOSTA.- Tal vez habría que agregar que tenemos la versión de la discusión de este articulado, que también puede servir como elemento para despejar las dudas que puedan surgir, así como las expresiones de los técnicos que colaboraron con nosotros.

SEÑOR PRESIDENTE.- Sin duda, será un aporte muy valioso para los trabajos de la Comisión. Desde ya les solicitamos ese material, que ustedes pueden entregar al Secretario de la Comisión doctor Harán, para fotocopiarlo y luego devolverlo. Este y cualquier otro aporte que puedan proporcionar contribuirá a la celeridad de los trabajos a realizar. Una vez, más muchas gracias.

cb3

Se interrumpe la toma de la versión taquigráfica.

(Es la hora 15 y 55 minutos)

cb4